



Quelles mesures agri-environnementales (MAE) pour quelle reconnaissance de l'agriculture dans la société ? Attentes des associations de protection de l'environnement¹

(décembre 2001)

Hubert Bedoret et Jérôme Rassart, Inter-Environnement Wallonie²

1. Une révision en profondeur des MAE dans une agriculture régionalisée

Dans le cadre de sa déclaration de politique régionale actualisée du 17 octobre dernier, le Gouvernement wallon a largement fait état de sa volonté, dans le cadre de la régionalisation de l'agriculture, de faire appel aux mécanismes de modulation des aides directes « *en prenant en compte des critères d'emploi, d'environnement et de conservation du milieu naturel* ». La même déclaration précise que « *les marges budgétaires qui pourront être dégagées seront affectées, sur base d'une approche globale de chaque exploitation, à un renforcement des mesures européennes relatives au développement rural telles que les mesures agri-environnementales...* ».

Les associations se réjouissent d'une telle déclaration qui ne doit cependant pas rester de pure intention. Faire appel au mécanisme de modulation pour les aides directes sans revoir fondamentalement l'actuelle politique agri-environnementale apparaîtrait comme un non sens si tel était la volonté. En effet, l'actuel Plan de développement rural (qui devrait se voir doté de moyens supplémentaires issus des mécanismes de modulation appliqués aux aides directes) est essentiellement construit sur les mesures relatives au Fond d'investissement agricole et les mesures agri-environnementales. Le Gouvernement voulant avancer dans la voie d'une plus grande multifonctionnalité agricole, il nous apparaît indispensable de fusionner ces deux outils en un seul afin de lier directement dans l'octroi des aides dévolues à une exploitation, les aspects économiques et environnementaux. L'existence d'un volet environnemental dans un projet agricole deviendrait une condition indispensable pour tout octroi de subside à l'investissement. Un tel modèle devrait se construire sur base de l'expérience que la France est en train d'acquérir dans le cadre des CTE (Contrats territoriaux d'exploitation). Cette fusion des outils aurait l'avantage d'éviter les erreurs voire les contradictions environnementales flagrantes dans les mesures actuelles d'aide à l'agriculture.

¹ Les réflexions et propositions présentées ici sont les prémices d'une synthèse relative à la politique agri-environnementale en Région wallonne vue par le mouvement associatif. Ce document sera finalisé dans le courant du premier semestre 2002. Les réflexions ci-dessous ne font donc pas encore, à ce jour, l'objet d'une position officielle des associations de protection de l'environnement. Tout apport à cette réflexion en cours est d'ailleurs bienvenue.

² Boulevard du Nord 6, 5000 NAMUR, Tél. : 081255280, Fax : 081226309, E-mail : ruralite.iew@swing.be
Website : www.iewonline.be

En période intermédiaire, une amélioration des actuelles mesures s'impose afin de les rendre plus efficaces sur le plan environnemental. Une hiérarchie des priorités environnementales est également à établir sur base d'objectifs définis et mesurables. Ce n'est actuellement pas le cas.

Une présentation plus lisible de ces mesures pour l'ensemble de la société s'impose aujourd'hui. Trop de personnes s'interrogent sur la pertinence environnementale de certaines mesures actuellement pratiquées, leur efficacité et leur finalité réelle. De telles réflexions s'appliquent tant aux associations qu'à certains agriculteurs soucieux de l'efficacité de l'outil proposé.

Plutôt que d'apparaître comme une série de mesures au service de l'agriculteur, elles devraient explicitement être présentées en fonction des objectifs environnementaux qu'elles poursuivent³, même si les impacts sur plusieurs compartiments de l'environnement sont fréquents. Il serait dès lors possible de mieux les évaluer par rapport aux compartiments environnementaux visés.

Les associations souhaitent également, au travers une révision de l'actuel arrêté, un véritable débat ouvert sur ce qui appartient au domaine de la bonne pratique agricole de base et ce qui constitue plus spécifiquement une mesure environnementale pour laquelle il y a lieu de donner une prime⁴.

2. Ouvrir et réformer la structure institutionnelle

L'asbl Agrenwal, créée en 1999 afin de coordonner le travail des différents groupements actuellement actifs sur le terrain dans la promotion des mesures est largement perçue comme un simple secrétariat plutôt que comme un véritable organe de développement des MAE en Région wallonne.

Les associations souhaitent une ouverture et une révision des statuts de l'asbl afin d'y inclure des représentants des administrations susceptibles de bénéficier, pour leurs actions respectives, du bénéfice des MAE (Division de la Nature et des Forêts : direction de la Nature ; Division de l'Eau : directions des eaux de surface, des eaux souterraines et des cours d'eau non navigables de la DGRNE). Des représentants du monde associatif tant du secteur de la protection de l'environnement que du monde de la chasse (Conseils cynégétiques en petit gibier) devraient également y prendre part. Les MAE sont un outil reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture. La structure institutionnelle doit impérativement en être le reflet.

Cette participation large et accrue de ces différents acteurs permettrait de sortir les MAE du cadre purement agricole dans lequel elles sont actuellement confinées, en renforçant leur visibilité extérieure et surtout leur réelle efficacité environnementale.

³ Exemple : mesures visant à protéger les eaux souterraines, mesures visant à encourager ou maintenir la biodiversité, favoriser une nouvelle technique agricole...

⁴ Nous pouvons citer ici comme exemple la mesure relative à la couverture du sol pendant l'interculture qui représente actuellement de l'ordre d'un tiers des montants octroyés qui nous apparaît comme une simple mesure de bonne pratique agricole qui ne doit dès lors pas être primée dans un cadre environnemental. Elle devrait faire l'objet d'une obligation légale et les montants financiers dépensés dans ce cadre attribués à revaloriser d'autres mesures jugées plus environnementales.

Des objectifs prioritaires tant quantitatifs que qualitatifs devraient être élaborés par les acteurs de terrain (naturalistes, partenaires d'Agrenwal, agriculteurs,...), entérinés et coordonnés par l'asbl, ainsi que relayés sur le terrain par une sensibilisation accrue et particulière dans certaines zones définies. Une batterie d'indicateurs permettant d'évaluer le niveau de réalisation doit être établie, régulièrement mise à jour et servir de base à une réévaluation ou réorientation au fil du temps. Pour ce faire, des moyens substantiels supplémentaires doivent être libérés.

La communication autour de ces objectifs aurait pour effet de donner une réelle visibilité aux mesures dans le grand public et dès lors contribuer à l'amélioration de l'image de l'agriculteur qui pourrait témoigner de la réelle efficacité de la mesure pratiquée.

Dans cette optique également, l'arrêté devrait ouvrir la possibilité d'une plus grande souplesse dans le financement différé selon les zones et les projets prioritaires. La législation doit prévoir une modulation possible du montant des primes en fonction des objectifs fixés au niveau local. Il s'agirait d'un élargissement des dérogations prévues dans l'arrêté⁵, élargissement discuté au niveau local et coordonné par Agrenwal.

3. Un contrôle efficace et des sanctions effectives

A ce jour, les contrôles se limitent le plus souvent à une vérification administrative et se font rarement sur le terrain.

En ce qui concerne la responsabilité des contrôles, les ingénieurs de circonscription (chargés de ce contrôle) ne semblent pas tous prêts psychologiquement à entrer dans une voie répressive. Leur travail nécessite par ailleurs des liens étroits avec les agriculteurs et n'est donc pas propice au développement d'une « culture du contrôle ».

Ne faudrait-il dès lors pas créer, au sein de la DGA, remodelée suite à la régionalisation, un service de contrôle, basé à Namur mais actif sur l'ensemble du territoire wallon ? Il pourrait s'agir du même service que celui chargé du contrôle des primes PAC « classiques » pour autant qu'il dispose en son sein de personnes compétentes pour évaluer de manière objective les infractions liées aux MAE.

En effet, des difficultés existent au niveau de l'interprétation des arrêtés⁶. Des clarifications venant de l'administration centrale semblent nécessaires. Actuellement, c'est la concertation entre membres d'Agrenwal qui permet un jugement homogène.

On peut également regretter le manque de formation continue des personnes en charge de contrôle en ce qui concerne des techniques plus particulières⁷. Des journées de formation seraient bienvenues.

⁵ Art.3 §3 : « La subvention (...) en dehors des zones prioritaires (...) est subordonnée à un avis technique de l'Administration qui porte sur la pertinence de la méthode par rapport à la situation environnementale de l'exploitation... ». Agrenwal établirait des priorités au départ desquelles des subventions variables dans le temps et l'espace seraient accordées, donnant au système une plus grande souplesse.

⁶ Exemple : Définition d'un cours d'eau. Dans l'AGW du 15 décembre 2000 le cours d'eau est défini à l'article 1^{er} 9°. La notion d'« eau en mouvement, de façon habituellement continue » est sujette à large interprétation. Ainsi, un fossé de drainage non permanent doit-il être considéré comme un cours d'eau en sens de l'arrêté ? Une « vallée sèche » dans laquelle certains écoulements ont lieu quelques mois par an est-elle un cours d'eau ?

⁷ Nous pouvons citer ici les mesures relatives à la réduction d'intrants par exemple ou l'absence d'utilisation des pesticides.

Des informations en notre possession, il ressort que les actuels services fédéraux de la DG 3 seraient régionalisés « comme tels » dans un premier temps et ce, au moins jusqu'au 15 octobre 2002. Dans le cadre du remodelage des services régionaux, il y aurait lieu de rassembler l'ensemble des compétences du contrôle au sein d'un seul et même service de répression avec, en son sein, quelques spécialistes des MAE susceptibles d'aider les autres agents pour les cas « litigieux ». Cette « fusion » des contrôles aurait en outre l'avantage de la cohérence par rapport à la volonté politique affichée de constituer un guichet unique pour l'ensemble des questions touchant à l'agriculture.

Nous nous permettons d'insister ici sur les moyens à affecter à une telle cellule. En effet, le transfert des services de la DG 3 vers la Région nous amène déjà une « efficacité » moindre du fait qu'une part des fonctionnaires néerlandophones sont désormais affectés pour la seule Région flamande. Il est dès lors impératif que la Région wallonne prévoie un cadre administratif revu afin de mener à bien ces diverses missions. Le simple « transfert » entraînant déjà une augmentation des coûts pour le simple maintien de la mission, la réorganisation en sera d'autant plus « gourmande ».

4. Mesures agri-environnementales ou dispositifs de démonstration ?

Certaines mesures actuelles visant à présenter et promouvoir de nouvelles techniques agricoles plus respectueuses de l'environnement doivent-elles faire l'objet de primes aux agriculteurs ? Ne serait-il pas plus opportun de financer un réseau d'espaces de démonstration où les agriculteurs seraient sensibilisés à ces nouvelles techniques ?⁸

5. Des mesures différenciées

Les associations souhaitent, dans la transition vers une réforme globale, le maintien de mesures horizontales de base (éligibles dans l'ensemble de la Région et accessibles à tous). Ces mesures seraient relativement « simples » et encouragées auprès d'un plus grand nombre. Elles doivent néanmoins être efficaces sur le plan environnemental.

D'autres part, des mesures verticales seraient ciblées sur des enjeux sous-régionaux. Elles seraient conçues et proposées sur base d'un travail local entre les administrations concernées, les naturalistes locaux et le partenaire d'Agrenwal. Des zones, des priorités et des objectifs seraient établis de la sorte. Des mesures adaptées seraient proposées, des modulations de primes également (afin de favoriser les zones et objectifs prioritaires). Ces diverses propositions devraient être validées par les services compétents de la DGA après avis d'Agrenwal qui veillerait à une cohérence globale sur l'ensemble du territoire.

6. Revaloriser les plans de gestion

Les actuels plans de gestion ne sont pas valorisés ni suffisamment encouragés. Or, il s'agit d'un outil favorisant une gestion durable de l'exploitation. Ils présentent l'avantage de proposer des objectifs et un suivi régulier. Ce type d'outil est en outre le véritable précurseur d'un outil intégré tel que décrit au point 1 de cet exposé. Un agriculteur bénéficiant des aides du FIA devrait adopter un volet environnemental via les MAE accompagnées d'un plan de gestion.

⁸ Nous pensons en particulier ici aux mesures comme la réduction de la densité de semis en céréales, la suppression des herbicides en céréales, le désherbage mécanique ou le sous-semis en maïs

7. Conclusion

Seule une ouverture des structures relatives aux mesures agri-environnementales à de nouveaux partenaires peut amener celles-ci à mieux répondre aux attentes du plus grand nombre. L'efficacité environnementale devrait s'en voir renforcée, la lisibilité et la popularité des mesures dans le grand public également. Cette manière développerait également des partenariats utiles indispensables dans le cadre d'une réforme plus générale des outils existants.